

*mgr Jacek Woźniak*  
Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego

## JAKOŚĆ ŻYCIA JAKO DETERMINANT ZARZĄDZANIA REGIONEM — NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

### Streszczenie

Ustawowym zadaniem samorządu województwa jest prowadzenie polityki rozwoju, której nadrzędnym celem jest stwarzanie warunków dla poprawy jakości życia mieszkańców tworzących regionalną wspólnotę samorządową. Poprawa jakości życia jest coraz częściej postrzegana jako dodatkowy cel polityki rozwoju regionalnego, trwają prace nad wskaźnikami jej pomiaru. Tendencję tę obserwujemy zarówno na poziomie europejskim, jak i regionalnym, czego przykładem jest aktualny projekt Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego.

**Słowa kluczowe:** polityka regionalna, strategia rozwoju, wskaźniki, samorząd województwa

### Summary

Statutory task of the regional government/self-government/voivodeship local government is running/managing/keeping policy of development, whose supreme goal is to create conditions for improving the quality of life for residents constituting a regional self-governing community. Improving quality of life is seen nowadays as an additional objective of regional development policy, currently work is ongoing to create indicators to measure the policy. This trend is observed not only on the European level but also on regional one, a good example presenting this matter is a draft version of the Małopolska Region Development Strategy.

**Keywords:** regional policy, development strategy, indicators, provincial self-government/voivodeship self-government

## Wstęp

Długofalowym i nadrzędnym celem działań podejmowanych przez samorząd województwa jest nie tyle prowadzenie polityki rozwoju czy też animacja aktywności gospodarczych i społecznych, jak mogłoby to wynikać z zapisów ustawowych [*Ustawa...*, 1998], ile przede wszystkim stwarzanie warunków dla poprawy jakości życia mieszkańców tworzących regionalną wspólnotę samorządową. Prostą miarą sukcesu regionu jest jak zawsze obserwacja wskaźnika migracji informującego o tym, czy ludzie chcą w danym miejscu mieszkać, uczyć się, pracować. Celowość taka nie jest jednak wystarczająco artykułowana, polskie samorządy, także wojewódzkie, nadal często pozostają zakładnikami oczekiwań i wymagań europejskiej polityki spójności, adaptując wprost obowiązujące tam rozwiązania. Jest to element szerszego zjawiska, z jakim mieliśmy do czynienia w pierwszej dekadzie XXI wieku – swego rodzaju uzależnienia polityki rozwoju prowadzonej w Polsce od wytycznych wywodzących się z polityki spójności Unii Europejskiej [Woźniak, 2007]. Chodziło o takie przygotowanie polskich struktur, także w warstwie programowej, aby w optymalnym zakresie wykorzystać fundusze strukturalne Unii Europejskiej.

W niniejszym artykule odwołano się do aktualnego kontekstu europejskiego procesów, które przebiegają w sferze zarządzania rozwojem. Na tym tle poddano analizie cele rozwojowe, jakie stawia przed sobą samorząd województwa, na przykładzie Województwa Małopolskiego, wraz z miernikami ich osiągania. Szczególną uwagę poświęcono przy tym procesom odnoszącym się do sfery społecznej.

„Jakość życia” to kategoria, która może być bardzo szeroko interpretowana, zatem niemal wszystkie działania władz publicznych, w tym samorządu wojewódzkiego, mogą się do niej odnosić. Na potrzeby niniejszego artykułu ograniczono zakres pojęcia „jakość życia” głównie do obszaru spraw społecznych, co i tak stanowi bardzo pojemną kategorię. Ujęcie takie jest bliskie definicji „spójności społecznej”, jednego z trzech celów europejskiej polityki spójności [*Rozporządzenie...*, 2006]. Używając pojęcia „zarządzanie regionem”, przyjęto, że jest to ogół działań podejmowanych przez organy samorządu województwa, wraz z partnerami z sektora publicznego, organizacji pozarządowych i podmiotów prywatnych w regionie, których celem jest realizacja jego ustawowych zadań. Głównym wyznacznikiem programowym podejmowanych działań pozostaje strategia rozwoju województwa pomimo wciąż rozbudowywanej w ostatnich latach struktury planowania rozwoju w układach regionalnych [Woźniak, 2010]. Celem artykułu jest wykazanie, że działania zorientowane bezpośrednio na cele społeczne są precyzyjnie sparametryzowane w systemach monitoringu, mają charakter dominujący wśród strategicznych aktywności samorządu województwa i jest to zgodne z aktualnymi tendencjami obserwowanymi w Unii Europejskiej w sferze zarządzania rozwojem.

## Perspektywa europejska — Strategia Europa 2020

Najważniejszy dokument programowy Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku w sferze programowania i zarządzania rozwojem to „Strategia Europa 2020”. Uwzględnia ona wątki debaty toczącej się w Europie w ostatnich kilku latach. W zakresie polityki spójności główne tezy zostały zawarte już w raporcie Barcy. Wśród nich wyjątkowo mocny nacisk został położony na priorytety związane z wykluczeniem społecznym. Formułując propozycje dziesięciu filarów reformy polityki spójności, raport zachęca do zbudowania **społecznej agendy ukierunkowanej terytorialnie** (*placebased*) w ramach polityki spójności w celu zapewnienia społecznie uzgodnionych standardów dla konkretnych aspektów dobrobytu, do których ludzie przywiązują najwyższą wagę [Barca, 2009].

U podstaw „Strategii Europa 2020” leżą trzy priorytety [Europa..., 2010]:

- rozwój inteligentny (*smart growth*) – rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
- rozwój zrównoważony (*sustainable growth*) – wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej,
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu (*inclusive growth*) – wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną.

Trzy powyższe priorytety są z sobą jednak wzajemnie powiązane, dają projekcję obrazu europejskiej gospodarki rynkowej, o wyraźnym profilu społecznym, u progu drugiej dekady XXI wieku.

Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu powinien oznaczać poprawienie sytuacji mieszkańców przez zapewnienie wysokiego poziomu zatrudnienia, inwestowanie w kwalifikacje, zwalczanie ubóstwa oraz modernizowanie rynków pracy, systemów szkoleń i ochrony socjalnej, aby pomóc ludziom lepiej reagować na zmiany oraz budować bardziej spójne społeczeństwo. Ważne jest również, aby korzyści ze wzrostu gospodarczego rozkładały się równomiernie w całej Unii, zwiększając tym samym spójność terytorialną. Każdy mieszkaniec powinien mieć porównywalne, otwarte możliwości. Aby poradzić sobie z problemami starzejącego się społeczeństwa i rosnącej światowej konkurencji, Europa musi w pełni wykorzystać potencjał swoich zasobów pracy. W celu zwiększenia współczynnika aktywności zawodowej potrzebne będą działania na rzecz zwiększenia równouprawnienia płci. Wszystko to powinno przyczynić się do szybszego rozwoju i spójności społecznej.

Europa musi w szczególności podjąć następujące zadania:

- 1) Zatrudnienie – w związku ze zmianami demograficznymi będą się kurczyć zasoby pracy. W UE pracuje dziś tylko dwie trzecie osób czynnych zawodowo, podczas gdy w USA i Japonii liczba ta wynosi ponad 70%. Szczególnie niskie są wskaźniki zatrudnienia kobiet i osób starszych, wśród ludzi młodych bezrobocie wynosi ponad 21%.

- 2) Umiejętności – około 80 mln osób ma niskie lub podstawowe kwalifikacje, a niezależnie od tego z uczenia się przez całe życie korzystają głównie najbardziej wykształceni. Do roku 2020 w kolejnych 16 mln miejsc pracy potrzebne będą wysokie kwalifikacje; jednocześnie liczba miejsc pracy wymagających tylko niskich kwalifikacji spadnie o 12 mln. Również wydłużona aktywność zawodowa może się wiązać z koniecznością nabywania nowych umiejętności przez całe życie zawodowe.
- 3) Walka z ubóstwem – przed kryzysem zagrożonych ubóstwem było 80 mln osób, z czego 19 mln to dzieci. 8% ludzi pracujących nie zarabia wystarczająco dużo, aby przekroczyć próg ubóstwa. Szczególnie zagrożeni są bezrobotni. Realizacja tego priorytetu będzie wymagać modernizacji i wzmocnienia roli unijnej polityki w obszarze zatrudnienia, edukacji i szkolenia oraz systemów ochrony socjalnej przez zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej i ograniczenie strukturalnego bezrobocia, jak również przez zwiększenie znaczenia społecznej odpowiedzialności w sektorze biznesu. Istotne będzie zapewnienie dostępu do opieki nad dziećmi i innymi osobami pozostającymi na utrzymaniu osób pracujących. Najważniejszym elementem będzie stosowanie modelu elastycznego rynku pracy oraz umożliwienie ludziom zdobywania nowych umiejętności w celu przystosowania się do nowych warunków i na wypadek ewentualnych zmian w karierze zawodowej. Dużego wysiłku będzie wymagać walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz zmniejszenie nierówności w dostępie do ochrony zdrowia, tak aby rozwój przyniósł korzyści wszystkim.

„Strategia Europa 2020” zawiera nie tylko priorytety rozwoju czy też 9 przykładowych inicjatyw (*flagships*), lecz także wskaźniki ich osiągania, wśród których w sferze społecznej należy zwrócić uwagę na następujące:

- stopa zatrudnienia osób w Unii Europejskiej w wieku 20–64 lat powinna wzrosnąć z obecnych 69% do co najmniej 75%, między innymi wskutek zwiększenia liczby pracujących kobiet i osób starszych oraz lepszej integracji migrantów na rynku pracy,
- cel związany z edukacją, dotyczący problemu osób przedwcześnie kończących naukę szkolną, obejmuje ograniczenie wskaźnika przerywania nauki do 10% w porównaniu z obecnym poziomem 15% oraz zwiększenie do 2020 roku odsetka osób w wieku 30–34 lat mających wyższe wykształcenie z 31% do co najmniej 40%,
- liczbę Europejczyków żyjących poniżej krajowej granicy ubóstwa należy ograniczyć o 25%, co będzie wymagać wydobycia z ubóstwa ponad 20 mln osób.

## Perspektywa europejska — piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej

Opublikowany w listopadzie 2010 roku raport [*Inwestowanie...*, 2010] jest pierwszym po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego, zgodnie z jego zapisami ujmując także trzeci, „traktatowy” wymiar spójności – terytorialny. Poza tradycyjnie już prezentowanymi w poprzednich edycjach przekrojami badań, takimi jak ocena wkładu polityk narodowych w osiąganie celów spójności czy wpływu samej polityki spójności na osiąganie założonych celów gospodarczych i społecznych, zwracają uwagę analizy spójności społecznej, jakich nie zawierały poprzednie cztery edycje raportów, obejmujące zarówno obiektywne, jak i subiektywne wskaźniki dobrostanu. Stanowi to niewątpliwie nowy sposób definiowania spójności społecznej, który odzwierciedla szerszą tendencję do uwzględniania w systemach monitoringu i ewaluacji badań jakości życia niezależnie od tradycyjnie przyjmowanych wskaźników aktywności ekonomicznej i społecznej [Stiglitz, Sen, Fitoussi, 2009].

Autorzy raportu stawiają ciekawą i innowacyjną (w stosunku do dotychczasowego postrzegania polityki spójności) tezę, że dobrostan, rozumiany jako prowadzenie długiego i szczęśliwego życia, powinien stanowić istotny cel polityk publicznych. Wprowadzają nowe kategorie, do jakich zalicza się na przykład wskaźnik szczęścia czy wskaźnik zadowolenia z życia [*Happiness...*, 2003; 2007]. Generalne konkluzje raportu w tym zakresie są takie, że co prawda poziom szczęścia jest zazwyczaj wyższy w lepiej rozwiniętych państwach niż w tych rozwiniętych słabiej, większy wzrost gospodarczy nie musi się jednak przekładać bezpośrednio na wyższy poziom szczęścia odczuwanego przez mieszkańców.

Wzrost aktywności gospodarczej nie zawsze też prowadzi do powstawania większej liczby lepszych ofert pracy. Nie powoduje również automatycznego wzrostu średniego poziomu dochodu. W niektórych państwach korzyści płynące ze wzrostu gospodarczego są odczuwane przez grupy o wysokim poziomie dochodu lub firmy, podczas gdy mediana dochodu gospodarstw domowych nieznacznie rośnie lub nawet spada. Ze wzrostem gospodarczym mogą się również wiązać dłuższe godziny pracy, większy stres i pogorszenie jakości życia.

W 2007 roku trzy pierwsze miejsca pod względem wskaźnika szczęścia zajmowały kraje nordyckie. Trzy ostatnie pozycje w tej kategorii należały do Bułgarii, Łotwy i Portugalii.

Generalnie rzecz ujmując, poziom szczęścia jest niższy w słabiej rozwiniętych państwach członkowskich, nie zawsze jednak tak jest. Skrajnym przypadkiem jest Malta, która zajmuje dopiero 18. miejsce pod względem poziomu PKB *per capita*, ale 7. pod względem wskaźnika szczęścia, podczas gdy Austria znajdująca się na czwartej pozycji według poziomu PKB *per capita* zajmuje dopiero 19. miejsce pod względem wskaźnika szczęścia.

Zadowolenie z życia stanowi kolejny, często stosowany, subiektywny wskaźnik dobrostanu. Jest on mocno związany ze szczęściem. Zgodnie z badaniem przeprowadzonym w 2009 roku najwyższy poziom zadowolenia z życia odnotowano w trzech krajach nordyckich. Jedną z przyczyn takiego wyniku, podawaną



przez ich mieszkańców jest nie tylko wysoki poziom dochodu, ale także jego równomierna dystrybucja [Stiglitz, Sen, Fitoussi, 2009].

Najmniej zadowoleni byli mieszkańcy Bułgarii, Węgier, Łotwy, Portugalii, Litwy i Rumunii. Powyższe kraje należą także do państw najsłabiej rozwiniętych. Niemniej jednak mieszkańcy części państw są znacznie mniej zadowoleni, niż wskazywałaby na to ich pozycja w rankingu zamożności, i odwrotnie. Na przykład Polska zajęła 24. miejsce spośród 27 państw członkowskich pod względem poziomu PKB *per capita* w 2008 r., ale według poziomu zadowolenia z życia zajmowała 16. miejsce. Portugalia uplasowała się na 19. miejscu według poziomu PKB *per capita*, a na 24. według poziomu satysfakcji życiowej.

Inny cząstkowy wskaźnik dobrostanu – wskaźnik szczęśliwych lat życia – także jest ściśle związany z poziomem PKB *per capita*. Istnieje jednak kilka zastanawiających wyjątków. Malta zajmuje 6. miejsce pod względem wskaźnika szczęśliwych lat życia i 18. pod względem poziomu PKB *per capita*. Austria, która zajmuje 14. miejsce w pierwszej kategorii, jest na 4. miejscu pod względem poziomu PKB *per capita*. Włochy i Luksemburg plasują się niżej o 5 i 6 pozycji, podczas gdy Polska i Malta przesuwają się o 5 i 12 miejsc w górę. Jest to zaskakujące, pomimo że poziomy PKB *per capita* są do siebie zbliżone, mieszkańcy Malty są znacznie bardziej szczęśliwi niż obywatele Portugalii, a Hiszpanie odczuwają większe szczęście niż Włosi.

Autorzy piątego raportu, analizując kwestie poprawy dobrostanu i zmniejszenia wykluczenia, posługują się także wskaźnikiem rozwoju społecznego oraz wskaźnikiem ubóstwa społecznego ONZ. Organizacja ta opracowała wskaźnik rozwoju społecznego (HDI) w celu podkreślenia znaczenia, jakie dla procesów rozwoju mają inne aspekty niż działalność gospodarcza. Wskaźnik HDI opiera się na trzech miarach opisujących: oczekiwaną długość życia, poziom PKB *per capita* (który stanowi jedną trzecią wskaźnika HDI) oraz poziom edukacji wyrażony poziomem umiejętności czytania i pisanie oraz liczbą dzieci uczęszczających do szkół. W ramach UE wskaźnik ten jest jednak silnie determinowany poziomem PKB *per capita*, przede wszystkim ze względu na wysoki w stosunku do reszty świata odsetek osób potrafiących czytać i pisać, uczęszczających do szkół, oraz wysoką oczekiwaną długość życia.

Aby zatem uzyskać lepszy wgląd w zróżnicowanie UE pod względem rozwoju społecznego, obliczono unijny wskaźnik HDI na poziomie regionalnym, który uwzględnia oczekiwaną długość życia w dobrym zdrowiu, skorygowany dochód gospodarstw domowych netto oraz niski i wysoki poziom wykształcenia wśród osób w wieku 25–64 lat. Wskaźnik ten nie jest tak ściśle powiązany z poziomem PKB jak analogiczny wskaźnik ONZ i stanowi jego uzupełnienie.

Do dziesięciu regionów o najwyższym wskaźniku HDI należy pięć regionów angielskich, regiony stołeczne w Szwecji i Francji oraz dwa regiony otaczające Brukselę. Zaledwie trzy z powyższych dziesięciu regionów znalazły się w tej grupie ze względu na poziom PKB *per capita*.

Do dziesięciu regionów o najniższym wskaźniku należy siedem regionów w Rumunii, dwa na Węgrzech i jeden w Bułgarii. Połowa z nich należy również do dziesięciu regionów o najniższym poziomie PKB *per capita*.

ONZ opracowała także wskaźnik ubóstwa społecznego w wersji dla państw rozwiniętych (HPI 2). Został on obliczony dla wszystkich regionów UE i oparty na analizie prawdopodobieństwa niedożycia wieku 65 lat w momencie narodzin, stopy zagrożenia ubóstwem, bezrobocia długoterminowego oraz odsetka ludności w wieku 25–64 lat, posiadającej zaledwie wykształcenie podstawowe.

Najwyższy poziom ubóstwa według tej miary występuje w Portugalii, Hiszpanii południowej, na południu Włoch oraz w Grecji. Najniższy poziom odnotowano jednak zarówno w wysoko, umiarkowanie, jak i słabo rozwiniętych państwach członkowskich – w Szwecji, Niemczech, Słowenii, Republice Czeskiej i na Słowacji.

Wzrost średniego dochodu w dotychczas słabiej rozwiniętych państwach rzeczywiście doprowadził do wzrostu poziomu satysfakcji życiowej i szczęścia, pomimo że stopa zagrożenia ubóstwem pozostała niezmienna. Można zatem przyjąć, że poprawa dobrostanu, zwłaszcza w słabiej rozwiniętych regionach państw członkowskich, zależy od poprawy czynników leżących u podstaw HDI oraz innych bezwzględnych wskaźników dobrostanu. Zastanawiającą cechą wskaźników HPI i HDI jest ich niski stopień wzajemnego powiązania. Jedynie w kilku regionach wyniki były wysokie w wypadku obu wskaźników, na przykład w Sztokholmie, lub niskie w obu wypadkach, między innymi na Azorach. Zdecydowana większość regionów uzyskiwała wysoki wynik według jednego wskaźnika i niski według drugiego. Sytuacja taka wystąpiła na przykład w Brukseli, Luksemburgu, Navarze i Kraju Basków, gdzie wskaźnik ubóstwa społecznego jest znacznie wyższy, niż sugerowałby to wskaźnik rozwoju społecznego.

Względny wskaźnik ubóstwa może być pomocny w podejmowaniu wyborów politycznych, raczej jednak tylko w sytuacjach gdy występują podobne okoliczności. Na przykład w regionach o analogicznych poziomach wskaźnika HDI średni poziom dobrostanu będzie prawdopodobnie wyższy w obszarach o niższym poziomie HPI. Porównanie względnych wskaźników jest trudne w wypadku występowania rzeczywiście bardzo znaczących dysproporcji. Na przykład wskaźniki HPI Sztokholmu i Bratysławy są bardzo zbliżone, ale mieszkańcy Sztokholmu deklarują znacznie wyższy poziom satysfakcji życiowej i szczęścia niż mieszkańcy Bratysławy [Inwestowanie..., 2010].

## Zarządzanie regionem na przykładzie województwa małopolskiego

Najważniejszym dokumentem programowym samorządu województwa jest strategia rozwoju. W Małopolsce trwają obecnie prace nad aktualizacją „Strategii do 2020 roku”. Na przykładzie tego dokumentu [Strategia..., 2010] zostanie pokazane, jakie cele rozwojowe stawia przed sobą samorząd województwa oraz jak determinują one zarządzania rozwojem regionu. Uzupełnieniem będzie pokazanie sposobu, w jaki zostały sparametryzowane wybrane cele.

Synteza „Strategii” jest wizją rozwoju województwa, w wypadku Małopolski została ona sformułowana następująco:

Małopolska – atrakcyjne miejsce życia, pracy i spędzania czasu wolnego, europejski region wiedzy i aktywności, silny wartościami uniwersalnymi, tożsamością i aspiracjami swoich mieszkańców, świadomie czerpiący z dziedzictwa i przestrzeni regionalnej, tworzący szanse na rozwój ludzi i nowoczesnej gospodarki [Strategia..., 2010].

Przyjęcie takiej wizji oznacza – w perspektywie roku 2020 – osiągnięcie w wybranych obszarach wywierających bezpośredni wpływ na problematykę społeczną rezultatów omówionych poniżej.

**Małopolska jest regionem atrakcyjnym dla inwestycji — dzięki tworzeniu i optymalizacji warunków dla rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, aktywności zawodowej i przedsiębiorczości**

Główną gałęzią konkurencyjnej gospodarki regionalnej są przemysły wiedzy i nowoczesnych technologii, wykorzystujące najważniejsze atuty rozwojowe Małopolski: kapitał intelektualny, aktywność i przedsiębiorczość mieszkańców. Jednocześnie system kształcenia w Małopolsce został w dużym zakresie dostosowany do wymogów i profilu regionalnego rynku pracy. Ważnym elementem gospodarczych przekształceń zachodzących w regionie jest stopniowe przechodzenie od społeczeństwa informacyjnego do społeczeństwa cyfrowego. Lepsza dostępność cyfrowa przyczynia się do poprawy jakości opieki medycznej oraz integracji społecznej, a także zapewnia możliwość korzystania w większym zakresie z dóbr kultury. Zwiększeniu ulega jakość usług administracyjnych, pracy i edukacji, co prowadzi do dalszego rozwoju kompetencji oraz poprawy mobilności zawodowej.

**Małopolska staje się atrakcyjnym miejscem zamieszkania i pracy — również w skali lokalnej — dzięki wzmocnieniu integracji małych i średnich miast oraz terenów wiejskich**

Wydatnie wzrosła dostępność usług publicznych świadczonych według standardów określonych dla usług o podstawowym znaczeniu dla rozwoju społeczno-gospodarczego. W konsekwencji tego poprawiły się szanse na cywilizacyjny rozwój terenów wiejskich. Dzięki lepszej dostępności i jakości usług świadczonych w ośrodkach wyższego rzędu oraz skróceniu czasu dojazdu do większych miast nastąpił wyraźny rozwój funkcji rezydencjonalnej obszarów wiejskich w Małopolsce. Jednocześnie została zahamowana marginalizacja obszarów peryferyjnych – o najniższej dostępności komunikacyjnej oraz najgorszej dostępności do usług publicznych.

Poprawa poziomu życia następuje w wyniku zwiększenia możliwości zatrudnienia poza rolnictwem – na skutek lepszych warunków mobilności przestrzennej i zawodowej. Dzięki wysokim standardom urbanistycznym nastąpiła racjonalizacja zagospodarowania przestrzeni publicznej. Zagrożające łądowi przestrzennemu procesy osadnicze, takie jak suburbanizacja oraz rozpraszanie



zabudowy na obszarach wiejskich, podlegają skutecznej regulacji za pomocą zintegrowanego planowania przestrzennego.

### **Małopolska jest regionem bezpiecznym oraz odpornym na zagrożenia o charakterze indywidualnym i zbiorowym**

W wyniku racjonalnej i konsekwentnej polityki w obszarze ochrony zdrowia oraz polityki społecznej mieszkańcy Małopolski żyją dłużej i aktywniej. Pomimo względnie korzystnej sytuacji demograficznej w regionie zostały uruchomione działania stanowiące odpowiedź na konsekwencje starzenia się społeczeństwa. Strategia postępowania, oparta na zasadzie solidarności pokoleń, przyczyniła się do rozwoju systemu opieki zarówno nad najmłodszymi, jak i najstarszymi mieszkańcami województwa. Powiększająca się grupa osób w wieku poprodukcyjnym nie jest traktowana jako obciążenie, ale jako szansa dla gospodarki regionalnej – stanowiąc grono odbiorców specjalistycznych usług opiekuńczych i leczniczych. Dzięki temu wzmocniła się funkcja rezydencjonalna Małopolski.

### **Procesy rozwojowe, zachodzące w przestrzeni regionalnej, są wspierane strategiczną interwencją władz regionalnych**

Sprawnie działające instytucje regionalne tworzą warunki sprzyjające uwalnianiu potencjału gospodarczego oraz realizacji indywidualnych aspiracji rozwojowych mieszkańców. Dzięki utrwalonej praktyce zarządzania rozwojem województwa opartym na partnerstwie wewnątrzregionalnym wyraźnie wzrósł poziom kapitału społecznego i aktywności obywatelskiej w regionie, ale również poziom skuteczności w zabieganiu o najważniejsze dla Małopolski sprawy na forum krajowym i europejskim.

## **Podstawowe mierniki osiągnięcia celów w wybranych obszarach**

Zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju [Ustawa..., 2006] integralnym elementem strategii rozwoju województwa są między innymi wskaźniki realizacji. W nawiązaniu do tych zapisów w projekcie Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011–2020 zostały określone wskaźniki osiągnięć celu głównego strategii oraz wskaźniki realizacji celów strategicznych, przyjętych dla poszczególnych obszarów<sup>1</sup>. W założeniach systemu realizacji mierniki te stanowią zasadniczy element systemu monitorowania postępów oraz osiągnięć wdrażania strategii.

Opracowany katalog wskaźników został oparty na następujących kryteriach:

- **trafność i adekwatność** – wskaźniki nawiązują, w możliwie najpełniejszy sposób, do przedmiotu i zakresu interwencji opisanej jako cel główny i cele strategiczne;

---

<sup>1</sup> Pełna struktura celów w projekcie strategii rozwoju województwa małopolskiego obejmuje jeden cel główny i 30 celów strategicznych; ich pełny opis wykracza poza zakres niniejszego artykułu.

- **mierzalność** – wskaźniki są jednoznacznie zdefiniowane i dostępne, w miarę możliwości bez generowania nadmiernych kosztów związanych z badaniem ich wartości, oraz wykazywane przez wiarygodne źródła statystyki publicznej;
- **porównywalność** – wskaźniki zapewniają możliwość rejestrowania zmiany ich wartości w ciągach czasowych oraz przekrojach przestrzennych;
- **przewodni charakter** – wskaźniki odnoszą się do najważniejszych procesów i zjawisk opisanych zakresem interwencji strategii, z pominięciem tych zagadnień, które mogą być opisane wskaźnikami realizacji na poziomie dokumentów operacyjnych.

Dodatkowo wprowadzono rozróżnienie na dwa typy wskaźników, które można nazwać – używając nazewnictwa stosowanego w ustawie o finansach publicznych [Ustawa..., 2009] – wskaźnikami skuteczności oraz wskaźnikami efektywności. Wskaźniki skuteczności mierzą stopień osiągnięcia celu głównego bądź celów częściowych. Wymaga to przyjęcia określonej wartości docelowego poziomu osiąganego rezultatu. Wskaźniki efektywności mierzą jakość ekonomiczną osiągniętego rezultatu. Najczęściej są używane w formie tak zwanych wskaźników skuteczności kosztowej, mierzących, na ile osiągnięto założony cel, minimalizując koszty jego uzyskania. W wypadku celu głównego i celów częściowych celem jest osiągnięcie zmiany (na lepsze) jakiejś cechy opisującej istniejący stan w zdefiniowanej grupie docelowej, w związku z tym wskaźnik efektywności parametryzuje wartość kosztu określonej zmiany osiągniętej w społeczeństwie [Weryfikacja..., 1010]. W odniesieniu do wybranych celów, ze względu na ich bezpośredni wpływ na sferę społeczną, zostały wypracowane dla Małopolski następujące wskaźniki obejmujące wartości bieżące i docelowe<sup>2</sup>:

**Cel główny** – Efektywne wykorzystanie potencjałów regionalnej szansy dla rozwoju gospodarczego oraz wzrost spójności społecznej i przestrzennej Małopolski w wymiarze regionalnym, krajowym i europejskim.

**Mierniki:**

*Produkt krajowy brutto w PPS na mieszkańca w odniesieniu do średniej UE27*  
Wartość bieżąca: 46,6%, wartość oczekiwana w 2020: 69,3%<sup>3</sup>.

*Stopa bezrobocia wg Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL)*  
Wartość bieżąca: 6,2%, wartość oczekiwana w 2020: 5,9%<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Dla Małopolski zostały one przedstawione na tle średnich wartości dla Polski, Unii Europejskiej oraz na tle porównawczym wobec wybranych regionów polskich (Wielkopolskie, Pomorskie, Dolnośląskie, Łódzkie) i europejskich (Thuringen, Rhone-Alpes, Jihovychod, Ita-Suomi, Smaland med oarna).

<sup>3</sup> Szacując wartość dla 2020 r., wzięto pod uwagę znaczący wzrost wskaźnika krajowego w 2008 i 2009 r. (łącznie o 7 punktów procentowych) do poziomu 61% średniej UE27. Małopolska ma o ok. 6–7 punktów procentowych mniej od średniej krajowej, czyli poziom osiągnięty za 2009 r. kształtuje się w okolicach 54%. Średnioroczne tempo wzrostu wyniesie ok. 1,5% rocznie.

<sup>4</sup> Stopa bezrobocia wg metodologii BAEL jest bardziej wiarygodna niż bezrobocie rejestrowane i lepiej obrazuje sytuację na rynku pracy. Obniżenie stopy bezrobocia będzie uzależnione od bieżącej sytuacji gospodarczej, np. w 2009 r. wskaźnik bezrobocia wzrósł do 8,1%, w I kw. 2010 do 9,5%.

*Odsetek ludności w wieku 24–65 lat z wykształceniem wyższym w ogólnej liczbie ludności w tym wieku*

Wartość bieżąca: 18,5%, wartość oczekiwana w 2020: 23,46%.

*Struktura pracujących wg sektorów ekonomicznych*

rolnictwo – wartość bieżąca 16,1%, wartość oczekiwana w 2020: 10,7%,

przemysł – wartość bieżąca 22,9%, wartość oczekiwana w 2020: 21,8%,

budownictwo – wartość bieżąca 7,0%, wartość oczekiwana w 2020: 7,5%,

usługi – wartość bieżąca 54,0%, wartość oczekiwana w 2020: 60,0%.

**Cel strategiczny 1** – Silna pozycja Małopolski jako regionu atrakcyjnego dla inwestycji, opartego na wiedzy, aktywności zawodowej i przedsiębiorczości mieszkańców

**Mierniki:**

*Absolwenci szkół wyższych na kierunkach matematycznych, przyrodniczych i technicznych (% absolwentów szkół wyższych ogółem)*

Wartość bieżąca: 22,5%, wartość oczekiwana w 2020: 24,6%.

*Nakłady ogółem na B+R w relacji do PKB*

Wartość bieżąca: 0,92%, wartość oczekiwana w 2020: 1,83%.

*Współczynnik aktywności zawodowej*

Wartość bieżąca: 68,9%, wartość oczekiwana w 2020: 71,5%.

**Cel strategiczny 2** – Wysoka atrakcyjność Małopolski w obszarze przemysłów czasu wolnego dzięki wykorzystaniu potencjału dziedzictwa regionalnego i kultury

**Mierniki:**

*Pracujący w działalność związanej z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi (Seksja I PKD 2007)*

Wartość bieżąca: 17,5 tys. osób, wartość oczekiwana w 2020: 23,5 tys. osób.

*Korzystający z noclegów w turystycznych obiektach zakwaterowania zbiorowego*

Wartość bieżąca: 2,7 mln osób, wartość oczekiwana w 2020: 3,2 mln osób.

*Wartość dodana brutto w sekcji H PKD 2004 (hotele i restauracje)<sup>5</sup>*

Wartość bieżąca: 1 208 mln zł, wartość oczekiwana w 2020: 1 829,3 mln zł.

**Cel strategiczny 4** – Silna pozycja konkurencyjna Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego w przestrzeni europejskiej oraz wzrost potencjału ekonomicznego subregionów w wymiarze regionalnym i krajowym

**Mierniki:**

*Wyniki egzaminów na zakończenie*

– szkoły podstawowej – *wartość bieżąca*: 67%, *wartość docelowa*: 69%,

– testów gimnazjalnych – *wartość bieżąca*: 60%, *wartość docelowa*: 65%,

– egzaminów maturalnych – *wartość bieżąca*: 82%, *wartość docelowa*: 84%.

<sup>5</sup> Na rozwój przemysłów czasu wolnego, oprócz atrakcyjności samego regionu wyrażonej liczbą zabytków, muzeów, parków narodowych itp. składają się również: pojemność bazy noclegowej, dostępność transportowa, pogoda, a nawet moda na miejsce. Na pewno można liczyć się z rozwojem działalności związanej z usługami gastronomicznymi, ukierunkowanej choćby na odwiedzających.

**Cel strategiczny 5** – Aktywne ośrodki usług publicznych i gospodarczych zapewniające szanse na rozwój mieszkańców małych i średnich miast oraz terenów wiejskich

**Mierniki:**

*Udział dzieci w wieku 3–5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym (przedszkola, punkty i zespoły przedszkolne) w tej grupie wiekowej*

Wartość bieżąca: 51%, wartość oczekiwana w 2020: 76%<sup>6</sup>.

**Cel strategiczny 6** – Wysoki poziom bezpieczeństwa mieszkańców Małopolski w wymiarze środowiskowym, zdrowotnym i społecznym

**Mierniki:**

*Wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym*

Wartość bieżąca: 15%, wartość oczekiwana w 2020: 13%<sup>7</sup>.

*Spoleczne poczucie bezpieczeństwa*

Wartość bieżąca: 58,7%, wartość oczekiwana w 2020: 65%.

**Cel strategiczny 7** – Efektywnie zarządzane województwo, którego rozwój oparty jest na współpracy i mobilizowaniu zasobów

**Mierniki:**

*Odsetek mieszkańców województwa przekazujących 1% podatku dochodowego od osób fizycznych na rzecz organizacji pożytku publicznego*

Wartość bieżąca: 42%, wartość oczekiwana w 2020: 65%.

*Odsetek gmin w województwie realizujących co najmniej jedno zadanie publiczne na podstawie zasady PPP*

Wartość bieżąca: 5%, wartość oczekiwana w 2020: 45%.

## Podsumowanie

Powszechnie stosowany (także na potrzeby polityki spójności) miernik zasobności społeczeństw, jakim jest produkt krajowy brutto *per capita*, nie daje pełnego obrazu jakości życia. Skupia się on głównie na dobrach i usługach, które można wyrazić bezpośrednio w pieniądzu, nie mierzy w szczególności wielu parametrów społecznych, takich jak edukacja, zdrowie, kapitał społeczny, nie pokazuje dbałości o środowisko naturalne czy krajobraz. Wydaje się wobec tego konieczne prowadzenie dalszych prac i badań mających na celu opracowanie i – co najważniejsze! – szerokie uzgodnienie alternatywnych mierników, lepiej odzwierciedlających postęp realizacji takich celów, jak wzrost dobrobytu jednostek i społeczeństw, czy też – generalnie – poprawa różnych aspektów jakości życia. Nie należy przy tym deprecjonować znaczenia ani ważności dotąd powszechnie stosowanych miar rozwoju gospodarczego bądź społecznego. Należy

<sup>6</sup> W wychowaniu przedszkolnym zaległości widoczne są zwłaszcza w porównaniu z krajami zachodnimi, gdzie poziom kształcenia przedszkolnego sięga 90%.

<sup>7</sup> Ustawowa granica ubóstwa jest to ustawowa kwota, poniżej której osoba jest uprawniona do ubiegania się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej. Relatywna granica ubóstwa: 50% średnich miesięcznych wydatków gospodarstw domowych.

jednak brać pod uwagę, że w konsekwencji takiego ujęcia może się zmienić sposób definiowania celów rozwojowych czy też nawet to, w jaki sposób postrzegamy postęp. Powyższe wątki, przyjmujące silną perspektywę społeczną, znajdują odzwierciedlenie w europejskiej debacie na temat polityki rozwoju, także tej dotyczącej przyszłości polityki spójności po 2013 roku. Są one również obecne – w pewnym zakresie – w procesach planowania strategicznego prowadzonych aktualnie w polskich regionach [Woźniak, 2009], czego dobrym przykładem jest województwo małopolskie. Generalnie rzecz ujmując, nie stosuje się jeszcze w polskich warunkach<sup>8</sup> parametrów, które wprost waloryzują takie zjawiska jak poziom szczęścia czy zadowolenia z życia. Ich wprowadzenie musi się wiązać także z poważnymi dostosowaniami w statystyce publicznej. Wydaje się jednak, że Polsce i jej regionom potrzebny jest system monitoringu, w tym odpowiednich wskaźników, który poszerzy naszą wiedzę na temat nowych determinant rozwojowych i pozwoli lepiej definiować cele polityki.

Należy ponadto zwrócić uwagę na dodatkowy aspekt poruszanej problematyki, odnoszący się do sfery polityki spójności Unii Europejskiej. W polityce tej stosowany powszechnie wskaźnik PKB *per capita* służy w szczególności do delimitowania obszarów (na przyjętym poziomie jednostek NUTS 3) kwalifikujących się do wsparcia w ramach poszczególnych celów polityki spójności oraz do liczenia poziomów dostępnych alokacji funduszy strukturalnych i funduszu spójności. Z tej perspektywy wprowadzenie do wyliczeń rozszerzonego katalogu wyżej analizowanych wskaźników byłoby dla Polski i jej regionów z oczywistych powodów skrajnie niekorzystne.

## Literatura

- Barca F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Bruksela.
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu (2010), Komunikat Komisji (KOM 2010) 2020, Bruksela.
- Happiness Index, Life Satisfaction Index, [w:] Eurofound, EQLS (2003 i 2007).
- Inwestowanie w przyszłość Europy. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (2010), Komisja Europejska, Bruksela.
- Inwestowanie w przyszłość Europy. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (2010), Komisja Europejska, Bruksela.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności.
- Stiglitz J., Sen A. i Fitoussi J. (2009), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*.

---

<sup>8</sup> Na przykład aktualnie przygotowywane rządowe dokumenty programowe, jak przyjęta w polowie 2010 r. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego.



- Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011–2020, projekt nr 2* (2010), Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego – Departament Polityki Regionalnej, Kraków.
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.*, Dz.U. 2009, Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, Dz.U. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, Dz.U. 2006, Nr 84, poz. 712 z późn. zm.
- Weryfikacja i ocena doboru wskaźników monitorowania dla projektu Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2001–2020 wraz z rekomendacjami dotyczącymi zmian w tym zakresie* (2010), Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A., Wrocław.
- Woźniak J. (2007), *Spójność czy konkurencyjność? Polityka rozwoju polskich regionów*, [w:] J. Szlachta, J. Woźniak (red.), *Rozwój regionalny Polski w warunkach reformy europejskiej polityki spójności w latach 2007–2013*, PAN KPZK, zeszyt 231, Warszawa.
- Woźniak J. (2009), *O nowy model rządzenia w polskich regionach*, [w:] J. Szomburg (red.), *Jak uczynić regiony motorami rozwoju i modernizacji Polski*, IBnGR, Gdańsk
- Woźniak J. (2010), *Legal System of Polish Regions – Implications for the Regional Policy*, [w:] P. Churski, W. Ratajczak (red.) *Regional Development and Regional Policy in Poland: First Experiences and New Challenges of the European Union Membership*, PAN, Warszawa.